

## 【論 説】

## 地域主権改革の現状と課題

石 見 豊

## 目 次

- 1 はじめに
- 2 地域主権改革の分析視角とそれ以前の改革動向
- 3 民主党政権における地域主権改革の分析
- 4 おわりに

## 1 はじめに

2009年9月、政権交代が実現し、鳩山民主党政権が誕生した。民主党は、選挙のマニフェストなどで「地方分権」の語を用いず、代わりに「地域主権」の語を用いてきた。民主党の説明では、「分権」と言うと、国から権限や財源を分けてもらうイメージがある。それらのリソースは元々地方が有するものであるから「地域主権」と言うべきであるという主張である。また、地方分権改革は、自民政権時代から延々と続けてきたが、一向に改革が進んでいない。民主党としては、「地域主権」という新しい看板の下、自民党時代の硬直化した改革の状況とは一線を引きたいというのが「地域主権」の語を用いる実際上の理由といったところであろう。つまり、理念や思想の上から突き詰めて「地域主権」の概念を整理したわけではなく、自民党時代の改革と区別するという政治上の動機により「地域主権」の語を用いたに過ぎないと言ってもよい。その意味では、「地域主権」の語は、政治的な概念であると言える。その証拠に現在民主党が進めようとしている地域主権改革の中身を見ると、自民政権下で設けられた地方分権改革推進委員会で議論され提案された内容を多く見つけ

## 地域主権改革の現状と課題（石見）

ることができる。政権交代が行われたからと言って、前政権時代の全ての政策が変更されるわけではないが、上記のように「地域主権」という新しい看板を掲げているわりには、その中身は自民政権時代（地方分権改革推進委員会）のままである。まず、この点が疑問に思う点である。

次に、自民政権時代の地方分権改革と民主党の地域主権改革で異なる点はないかと考えると、決定的に異なる点が1つある。それは、道州制に関する捉え方である。自民政権時代の分権改革（第2次地方分権改革）では、自民党自体がかなり道州制の導入に積極的な態度を取っていた。それに対して、民主党は道州制の導入に関心がなく、道州制の前に権限委譲などの地域主権改革を進めるべきであるという考え方である。第2の疑問は、なぜ自民党は道州制の導入に積極的であり、また、なぜ民主党は消極的なのかという疑問である。

鳩山前首相は、首相当時、地域主権改革は「1丁目1番地」だと公言していた。つまり、地域主権改革を民主党にとって最重要な改革課題であると位置づけていた。しかし、実際には鳩山内閣も、そして、現在の管内閣も、地域主権改革に本気で取り組んでいるようには見えない。それは、地域主権改革より内閣としてより重要度の高い政策が山積しているからである。鳩山前首相の発言を善意に理解するならば、最重要課題であるという意識は持ちながらも、より緊急性の高い政策の処理に追いまくられ、地域主権改革まで手が回らなかったということではないだろうか。そこで、第3の疑問が浮かぶ。それは、内閣にとって政策のプライオリティ（優先順位）を決める基準とは何で、地域主権改革が民主党にとって最重要な課題になるためには、どのような条件を整えることが必要なのかという疑問である。

小論は、このような3つの疑問に答えるものである。以下の各節において、この3つの疑問について考えることにするが、その前に、次の2つの予備的な考察を行いたい。それは、第1に、最近のわが国の政治学研究の動向を踏まえて、制度改革に対する分析視角などについて整理することである。地方分権改革や地域主権改革も制度改革の一種であるので、政治学における制度改革分析の知見は、地域主権改革の分析に対して参考となる示唆を与えてくれることが予想

できる。第2は、自民党政権下で進められてきた地方分権改革（特に第2次分権改革）の内容について振り返り整理することである。民主党政権の誕生前に何がどこまで議論されていたのかを確認することは、民主党政権での地域主権改革との相違を検討する際の手がかりとなるだろう。次節では、以上の2点について予備的考察を行いたい。

## 2 地域主権改革の分析視角とそれ以前の改革動向

### (1) 制度改革に対する分析視角

ここでは、わが国の政治学研究において、特に制度改革を対象とした既存の研究をレビューし、分析視角などについて整理するつもりである。制度改革の中でも最も代表的なものは、行政改革であろう。第2臨調の中曽根行革を分析した大嶽秀夫の研究は、基本的に政治権力論に基づく政治過程分析である<sup>(1)</sup>。誰がアクターで、改革の過程にどのような影響力を与えたのかを文献資料の整理や改革に関わった人々へのインタビューによって整理するという手法である。ただ、大嶽も中曽根行革に関する2冊目の著作になると、アクター間の権力（影響力）関係だけではなく、改革を進めるための“理念・思想”に関心を持つようになった<sup>(2)</sup>。これは、政治学界において「アイディアの政治学」への関心が高まってきていることと関係がある<sup>(3)</sup>。

一方、行政学では一時期、「機関哲学」の語がしばしば用いられた<sup>(4)</sup>。その意味は、文字通り行政の各部署が独自の“哲学”を持つということである。例えば、財務省主計局には「主計の哲学」があり、主税局には「主税の哲学」があるということである。「機関哲学」は、各部署の長年の歴史を通じて蓄積されてきたものである。これは、わが国の官僚制でとりわけ顕著な割拠性（セクショナリズム）を説明するものでもあり、その意味でわが国の行政学との相性が良いものでもある。しかしそのことより、ここで指摘したいことは、機関哲学が新制度論を受け入れることにあたって、水先案内人的な役割を果たしたということである。新制度論は、従来の法制度論より、「制度」の意味を広く捉

えていることに特徴がある。慣行や文化なども新制度論では、制度の一部として捉えている。

上記の改革の「理念・思想」への注目や「アイディアの政治学」、「機関哲学」などは、基本的に共通する視角を有していると言える。つまり、政治的アクターの行動や意思決定を説明する際に、各アクターが有する権力やリソースから論じるのではなく、改革の背景となる「理念・思想・アイディア・哲学」の面に注目しているところである。これらの点は広い意味での「文化」と言うことができ、その意味では、政治学研究における文化論アプローチの復権を指摘する声もある<sup>(5)</sup>。

さて、最近の制度改革に関する研究で目立つ分析枠組みは、やはり新制度論に基づくものである。その代表例は真淵勝と言える。真淵は、『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』において、1997年の金融監督庁の設置（金融機関に対する検査・監督権限の大蔵省からの分離）と日本銀行法の改正（日本銀行の大蔵省からの独立性を高めることが目的）という制度改革について扱っている<sup>(6)</sup>。大蔵省・日銀改革の政治過程を「政官関係の変貌」（同書の副題でもある）を中心に描いているが、分析の基底には大蔵省が財政と金融を一手に握ってきたという制度配置や「官庁の中の官庁」としての大蔵省の「おごり」などの省の文化・風土面に関心があり、やはり新制度論に基づく研究であると言える。

制度改革に関する分析視角として、これまでのわが国の政治学研究で多かったのは政官関係からのアプローチである。加藤淳子は、1980年代の公的年金制度改革、医療保険制度改革、税制改革について政官関係の視角から分析した。特に、加藤は官僚制が有する政策知識の豊富さに注目し、官僚の優位を実証した<sup>(7)</sup>。

「アイディア」と「専門性」の2つの面から制度改革の分析を行ったのが木寺の研究である。木寺は、制度改革において外部専門家は「アイディア」を提供し、一方、官僚制は「専門性」を提供すると考えた。そして、第1次分権改革と三位一体の改革の成果を比較し、前者では、地方分権推進委員会（分権委）の委員や地方六団体などが外部専門家として、機関委任事務制度の廃止などの

「アイディア」を出し、また、自治官僚たちが分権委の審議などを「専門性」の面で支えたと指摘している。特に機関委任事務制度の廃止と新たな事務分類に関する各省との膝詰め論議では、自治官僚たちが交渉のポイントなどを事前に整理し、それを分権委の委員にブリーフィングしてくれたことが非常に有効であったという。一方、後者の三位一体の改革では、特に交付税改革において、自治官僚たちの協力が得られなかったことを抜本的な改革に至らなかった原因と捉えている。つまり、経済財政諮問会議の民間委員や旧経済企画庁出身者などから成る「竹中チーム」がどれだけ良い「アイディア」を出しても、地方財政に関する専門的執務知識を持つ自治官僚の協力がなければ改革を進めることができないということである<sup>(8)</sup>。

上記でも新制度論について触れたが、笠京子は、歴史的な新制度論を用いた欧米の研究者による行政改革研究をレビューし、その特徴や問題点（その限界）などを整理している。歴史的な新制度論とは、新制度論の1つのタイプである。新制度論は、論者によって多様な分類があるが、一般的に歴史的な新制度論と合理的選択制度論に分類される。前者は、政治アクターの選好やアイデンティティが、制度によって影響を受けることに注目し、一方、後者は、行動論政治学やミクロ経済学を基礎としているところに特徴のちがいがあある。笠が自身の論文において主張しているポイントは、歴史的な新制度論には「曖昧さがつきまとう」ということである。その原因として、歴史的な新制度論で想定する「制度」とは、「目的合理的存在ではなく、過去の集積に沿って一定の方向をたどるもの（経路依存 path-dependence）であり、その結果は予測困難で非効率でさえある」<sup>(9)</sup>からである。また、歴史的な新制度論は「理論の精緻化には殆ど関心がないように思われる」<sup>(10)</sup>とも指摘している。ただし、ここで取り上げたいのは、以上のような歴史的な新制度論の分析枠組みとしての問題点ではなく、「制度」が「利益」や「アイディア」と結び付くという点にある。

笠は、ピーター・ホールによる70年代のイギリスの経済政策の変化に関する研究を取り上げ、上記の制度が利益やアイディアと結び付くというホールの理論的主張に注目した。「制度は、利益やアイデアなど政治行動を動かす原動

## 地域主権改革の現状と課題（石見）

力を代替することはできないが、どのアイデアや利益が広まるかに大きな影響力をもつ」<sup>(11)</sup>という。これらのホールや笠の指摘に関心を持っているのは、この制度、利益、アイデアという3要素が、これまでの制度改革をめぐる分析で用いられてきた基本的な枠組みであるからである。上記の内容の繰り返しになるが、政治権力論（政治過程論）に基づく分析では、「利益」が分析の対象であり、その後、改革の理念・思想などの「アイデア」や、制度改革に影響を与える「制度」が注目されるようになった。ただし、制度が制度改革にどのような影響を与えたのかについての因果関係は必ずしも明らかにされているとは言えない。この点については問題が残っているが、これまでの制度改革に関する分析視角としては、利益、アイデア、制度などが挙げられる。政官関係は、「利益」をめぐる関係であり、木寺の着目した官僚制の有する専門性は、「アイデア」との対比で取り上げられているので、こうした点も含めて、制度改革に関する分析視角としては、利益、アイデア、制度の3つで十分であると考ええる。

## （2）第2次分権改革の特徴と課題

本項では、民主党の地域主権改革の分析に先立って、自民党政権時代に取り組まれてきた分権改革の内容を振り返り、何が改革として実現し、何が実現しなかったのかという点について整理する。民主党の地域主権改革は、自民党政権時代の地方分権改革をそのまま継承するものではないが、自民党時代の改革の成果と限界を整理しておくことは、小論が分析の対象とする3つの点（地域主権と地方分権のちがい、民主党が道州制に消極的な理由、地域主権改革を進めるための条件）を考える上にも役立つと考えられる。

自民党政権時代の分権改革と言うと、まず、1995年から2001年まで取り組まれた第1次分権改革が挙げられる。これについては、機関委任事務制度の廃止や必置規制の緩和を中心とする「国の関与の縮減」を目指した改革が繰り返され、一定の成果を上げた。ただし、実現可能性を重視したため、改革の実現が困難な問題は先送りされた。第1次分権改革の成果と限界を総括し、第2

次分権改革の必要性和具体的な改革課題を示したのが、2001年6月の地方分権推進委員会（分権委）の最終報告である。

第2次分権改革は、この最終報告を出発点とし、そこで列举された課題に取り組むものであった。そして、その改革の担い手となったのが分権委の後継機関である地方分権改革推進会議（分権会議）であった。分権会議が当初取り組んだのは、事務・事業の見直しであった。社会保障、教育・文化、公共事業、産業振興、治安の5分野について取り上げた。その後、分権会議の審議の中心は税財源の分権化（三位一体の改革）に移っていった。さて、この三位一体の改革についてであるが、財政再建を優先させる財務省と地方分権を優先させる総務省の間で改革の進め方をめぐって対立し、分権会議では調整が不可能になり、より高次の調整能力を持った経済財政諮問会議が、改革の担い手の役割を引き受けることとなり、分権会議の実質的な役割は終わったと言える<sup>(12)</sup>。

そもそも三位一体の改革の改革案の検討を分権会議に「振り付けた」のは経済財政諮問会議であった。上記のように、分権会議が改革の進め方をめぐり対立し、「事実上空中分解したに等しい状況」<sup>(13)</sup>になってからは、経済財政諮問会議もしくは小泉首相自身が改革を推進せざるを得なくなった。三位一体の改革は、経済財政諮問会議や小泉首相のリーダーシップをもってしても、その成果は限られたものであったというのが一般的な評価である。その評価は次の点に基づいている。①国庫補助負担金の改革については、地方側が廃止・縮減を求めた3.2兆円のうち、政府側が受け入れたのは0.4兆円で、わずか12%に留まった。②税源移譲については、「骨太の方針2004」で立てられた3兆円の目標を達成したが、それでも国税（56%）と地方税（44%）の比率を1対1にすることはできなかった。③地方交付税については、地方側が総額の安定的確保を求めたが、目標数値が立てられず、むしろ、政府・与党は総額の大幅抑制（減額）を推し進めた<sup>(14)</sup>。

このように振り返ると、三位一体の改革は失敗とまでは言わないまでも、やはりその成果は極めて限られたものであるとすることができる。ただし、この三位一体の改革の副産物とでも言うべきものを2つ指摘することができる。

## 地域主権改革の現状と課題（石見）

1つは、小泉首相が国庫補助負担金の廃止・縮減についての提案を地方自治体自身に求めたことである。これに対して、全国知事会が中心になり原案をまとめ、それを他の地方五団体が承認するというかたちで地方案がまとまった。地方自治体が結束して「小泉首相から投げられた曲球を見事に打ち返」<sup>(15)</sup>し、地方側が分権改革について主体的に関わった機会でもあった。もう1つは、地方六団体が上記の地方側の案を提出する前提条件として、国と地方の協議の場の設置を求め、これが実現し、政府案の最終決定までに計7回の会議が開かれたことである。この国と地方の協議の場については、民主党政権での地域主権改革においても制度化が目指されたものであり、そもそも地方側がその設置を提案したことは、これまた地方側の分権改革への主体的な関わりの例として重要である。

以上のように第2次分権改革では重要な提案や議論もあったが、全体としてあまり改革が進まなかった印象が強いのは、補助金の縮減問題のように中央各省の強い抵抗が予想される難しい問題が多かったのも原因の一つであるが、もう一つの理由は、平成の市町村合併や道州制構想が第2次分権改革の中で議論され、改革の焦点が分散したことが挙げられる。第2次分権改革に先立つ第1次分権改革でも当初は、議論を混乱させる恐れがある合併のような「受け皿」論は慎重に避けられていたが、分権委が平成の市町村合併に関わるようになったのは、第2次勧告においてであった。さらに、分権委の最終報告において、合併は第2次分権改革の課題として位置づけられることになった。

理念的に考えると、市町村合併と分権は結びつくのか疑問な面もある。総務省の理屈では、国からの権限委譲を進めるためには、財政的にも行政能力的にも安定した相応の規模が求められ、そのためには合併が必要であると説明してきた。しかし、総務省の本音は交付税の減額にあり、そのためには非効率な小規模町村の合併が不可欠であった。分権の意味を住民により近い地方政府（自治体）に権限や決定権を任せることであると考えられる場合、規模の拡大により住民と地方政府（自治体）の距離が遠くなる合併は論理的には分権の考え方と矛盾すると言える。



表1 これまでの地方分権改革の主な経緯

年 月	経 緯
1993（平成 5）年 6 月	衆参両院で地方分権推進に関する決議
1995（平成 7）年 5 月 7 月	地方分権推進法成立 地方分権推進委員会発足
1999（平成 11）年 7 月	地方分権一括法成立 平成の大合併始まる（～ 2010 年 3 月末までに、 3232 市町村から 1727 市町村に）
2000（平成 12）年 4 月	地方分権一括法施行
2001（平成 13）年 6 月 7 月	地方分権推進委員会最終報告 地方分権改革推進会議発足
2002（平成 14）年	三位一体の改革（補助金廃止・縮減、税減移譲、 地方交付税見直し）を、小泉首相が指示
2003（平成 15）年 11 月	第 27 次地方制度調査会答申（今後の地方自治制度のあり方に関する答申）
2005（平成 17）年	三位一体改革で 3 兆円の税源移譲が決着（地方 交付税を減らされただけと批判も）
2006（平成 18）年 2 月 12 月	第 28 次地方制度調査会答申（道州制のあり方に関 する答申） 地方分権改革推進法成立
2007（平成 19）年 4 月 5 月	地方分権改革推進委員会発足 地方分権改革推進本部発足
2009（平成 21）年	衆院選マニフェストで民主党が「地域主権は 1 丁目 1 番地」と位置づけ、ひも付き補助金の一 括交付金化、「国と地方の協議の場」設置を約束。 政権交代を果たす

出典：内閣府 HP「地方分権関係の主要な経緯（最近 20 年間）」ならびに、増田  
寛也『地域主権の近未来図』朝日新書，2010 年，p. 12 を基に筆者作成

## 地域主権改革の現状と課題（石見）

しかしながら、平成の市町村合併は、行政改革の一環として、地方分権の流れとは別に既に实际的に進められていた。以上のように本来、別の流れで始まった改革ではあるが、合併も地方自治体をめぐる問題であり、分権改革もその動きを無視することはできなかった。そこで、分権委も合併を審議課題に加えることにしたのではないかと思われる。

第2次分権改革では、合併に加えて道州制についても論じられたが、それはいかなる理由・背景によるものか。わが国では、これまでに幾度か周期的に道州制論議の盛り上がりが見られたが、今回は、市町村合併の進展が理由・背景となっている。つまり、合併によって市町村数が減ると、都道府県についてもこれまでのような数は必要ないのではないかという疑問が生じた。また、合併によって指定都市や中核市などが増え、さらには、将来的に都道府県から市町村への権限委譲が進むと都道府県の空洞化が進むことが予想される。つまり、今回の道州制論は市町村合併の延長線上で求められたものと言える。

以上のような第2次分権改革をめぐる状況をまとめると、三位一体の改革のような第1次分権改革の積み残し課題であり、霞が関の中央各省が反対するような難しい改革課題に取り組み、あまり改革を進めることができなかった。また、市町村合併や道州制といった分権改革本来の課題ではないものまで対象とせざるを得なくなり、改革の焦点が拡散したことも本来の分権改革が進まなかった要因と言える。それでは、次にいよいよ小論が分析の対象とする民主党の地域主権改革の中身について検討したい。

## 3 民主体制における地域主権改革の分析

### (1) 地域主権と地方分権

ここではまず地域主権の意味、地方分権とのちがいなどについて考えたい。上記のように民主党が地域主権の語を用いるのは、自民党政権とのちがいをアピールし、地方分権改革の停滞・膠着したイメージを一新するのが、実際的なねらいであると言える<sup>(16)</sup>。しかし、ここではもう少し理念のおよび概念的な

表2 地域主権に関する民主党のマニフェスト（主要な点）

霞ヶ関を解体・再編し、地域主権を確立する	<p><b>【政策目的】</b></p> <p>○明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、「地域主権国家」へと転換する。</p> <p>○中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改める。地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにする。</p> <p>○地域の産業を再生し、雇用を拡大することによって地域を活性化する</p>	<p><b>【具体策】</b></p> <p>○新たに設立する「行政刷新会議（仮称）」で全ての事務事業を整理し、基礎的自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する。</p> <p>○国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する。</p> <p>○国から地方への「ひもつき補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」として交付する。義務教育・社会保障の必要額は確保する。</p> <p>○「一括交付金」化により、効率的に財源を活用できるようになるとともに補助金申請が不用になるため、補助金に関わる経費と人件費を削減する。</p>
国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する	<p><b>【政策目的】</b></p> <p>○国と地方の二重行政は排し、地方にできることは地方に委ねる。</p> <p>○地方が自由に使えるお金を増やし、自治体が地域のニーズに適切に応えられるようにする。</p>	<p><b>【具体策】</b></p> <p>○国の出先機関を原則廃止する。</p> <p>○道路・河川・ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくす。それに伴う地方交付税の減額は行わない。</p>

出典：民主党「政権政策 Manifesto2009」

ことを含めて地域主権の意味について検討する。

民主党は、2009年の総選挙の際のマニフェスト（政権公約）において、地域主権改革の目的として、次の3点を挙げている（表2参照）。①明治以来続いた中央集権体制を抜本的に改めること、②中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改めること、③地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにすること、の3点である<sup>(17)</sup>。

地域主権の意味について考える場合、次の2つの点を明確にしなければならない。1つは、「地域」の意味である。民主党は「地方」の語を用いないで、なぜ「地域」の語を用いたのだろうか。「地方」は、「中央」もしくは「国」を前提した対概念である。また、「地方」は、「地方自治体」や「地方（公共）団体」をイメージさせ、政治・行政の主体のみで、市民（住民）を含まない響きがある。「地域」の語は、より意味が曖昧であるが、その分、政治・行政主体のみに限定されず、市民（住民）をも含んだ空間的・地理的概念である。「地方」と「地域」のちがいについては、1970年代の後半に「地域主義」がそれを問題にした。従来の地方自治をめぐる議論で用いられてきた「地方」は、中央地方関係を前提にした政治・行政上の概念であるが、地域主義が唱える「地域」は、行政・経済・文化を含めた広い概念として捉えられた<sup>(18)</sup>。

地域主権の意味について明確にしなければならないもう1つの点は「主権」の意味である。憲法の趣旨からすると、戦後の憲法は「国民主権」を謳っているわけであるから、この点との関係が問題になる。ただし、この地域主権が意味する「主権」は、主に地方自治の世界を念頭においたものであり、地域の住民が自治権（地域の問題を自ら決定し、地域を治める権利）を持っていることを意味している。つまり、住民自治を意味していると言える<sup>(19)</sup>。

これによって地域主権の意味については、かなり明確になったが、次に民主党が進める地域主権改革と自民党政権下での地方分権改革の内容・中身のちがいについて検討したい。上記の第2次分権改革に属する事柄であるが、2006年12月に地方分権改革推進法が成立し、2007年4月から3年間の任期で地方

分権改革推進委員会（分権改革委）が分権推進のあり方について審議することになった。分権改革委は、2007年5月に「基本的な考え方」、同年11月に「中間的な取りまとめ」を発表し、改革の基本的な方向性や取り組むべき改革課題について整理した。そして、2008年5月に第1次勧告、同年12月には第2次勧告が提出された。第1次勧告では、基礎自治体（市町村）への権限委譲、主に市への権限委譲が提案された。また、第2次勧告では、国の出先機関の統廃合を提案した。ここまでは自民党政権時代における改革の動きであった。一方、第3次勧告は2009年10月に提出され、さらに、第4次勧告が同年11月に提出された。この2つの勧告は、政権交代後の鳩山民主体制の発足後に提出されたものであった。第3次勧告では、義務付け・枠付けの見直しや国と地方の協議の場について提案し、第4次勧告では、国と地方の税源配分に関する税財

表3 地域主権戦略会議 名簿（2011年1月25日現在）

	氏 名	役 職
議 長	菅 直 人	内閣総理大臣
副議長	片 山 善 博	内閣府特命担当大臣（地域主権推進）
構成員	野 田 佳 彦	財務大臣
	枝 野 幸 男	内閣官房長官
	玄 葉 光一郎	国家戦略担当大臣
	蓮 舂	内閣府特命担当大臣（行政刷新）
	上 田 清 司	埼玉県知事
	北 川 正 恭	早稲田大学大学院公共経営研究科教授
	北 橋 健 治	北九州市長
	小早川 光 郎	成蹊大学法科大学院教授
	神 野 直 彦	東京大学名誉教授
	橋 下 徹	大阪府知事
	前 田 正 子	甲南大学マネジメント創造学部教授

政改革案について提案した。ただし、この2つの勧告は、確かに政権交代後に提出されたものであるが、基本的には自民政権時代から検討が行われてきたものである。そこで、民主党政権がこれらの勧告についてどう民主党らしい地域主権改革の要素を追加するのが問題である。

民主党らしい地域主権改革の動きを見るためには、2009年11月17日の地域主権戦略会議の設置以後の状況について検討することが妥当であろう<sup>(20)</sup>。地域主権戦略会議の特徴は、それまでの（自民政権時代の）分権推進のしくみでは、専門家で構成される審議会である地方分権改革推進委員会と、閣僚のみで構成される地方分権改革推進本部に分かれていたが、この2つの機関を統合した点にある。つまり、改革のスピードを重視し、2つの機関に分かれているとそれだけ時間がかかる点を問題にし、決定までのスピードアップを目指した。

地域主権戦略会議（戦略会議）は、2009年12月14日の初会合において「地域主権戦略の工程表」（いわゆる原口プラン）が決定された。この原口プランにおいて、地域主権戦略大綱を2010年夏を目途に策定することが示されていた。以後、戦略会議を月1回ぐらいのペースで開催し（表4参照）、2010年6月21日の第6回会合において地域主権戦略大綱（戦略大綱）を決定した（表5参照）。以下、この戦略大綱の中身について見たい。

戦略大綱は、全10項目で構成されているが、「第1」が総論的な部分で、「第2」以下が各論的な部分である。総論部分では、国と地方の関係については、「補完性の原則」に基づくとし、「基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付ける」としている。また、「住民による選択と責任」を強調し、住民自治や「下からの改革」の必要性についても言及した。その上で、「本大綱に基づく改革の取組の成果等を踏まえ、地域主権改革の一層の推進に向けて、平成24年夏を目途に『地域主権推進大綱（仮称）』を策定」とした。

各論部分については、①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、②基礎自治体への権限移譲、③国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）、④ひも付き補助金の一括交付金化、⑤地方税財源の充実確保、⑥直轄事業負担金の

表 4 地域主権戦略会議の開催状況

回 数・日 時	主 な 議 事 内 容
第 1 回 (2009 年 12 月 14 日)	○「地域主権」の考え方・改革の主な課題と進め方について ○地方分権改革推進計画（案）について
第 2 回 (2010 年 2 月 3 日)	○地域主権改革関連 2 法案について ○課題別担当主査の指名 ○「地域主権戦略大綱（仮称）」の策定に向けた主な課題の取組状況等
第 3 回 (2010 年 3 月 31 日)	○義務付け・枠付けの見直し及び基礎自治体への権限移譲に関する各府省回答状況について ○ひも付き補助金の一括交付金化について ○国の出先機関の抜本的改革について
第 4 回 (2010 年 4 月 27 日)	○一括交付金化の検討について ○出先機関改革の論点の報告 ○義務付け・枠付けの見直しと基礎自治体への権限移譲の取組状況
第 5 回 (2010 年 5 月 24 日)	○義務付け・枠付けの見直しと基礎自治体への権限移譲の取組状況 ○一括交付金化の検討について ○出先機関改革の検討状況の報告
第 6 回 (2010 年 6 月 21 日)	○地域主権戦略大綱（案）について
第 7 回 (2010 年 10 月 7 日)	○出先機関改革について ○補助金等の一括交付金化について ○義務付け・枠付けの見直しに係るワーキング・グループの設置について
第 8 回 (2010 年 11 月 29 日)	○出先機関改革について ○補助金等の一括交付金化について ○基礎自治体への権限移譲について

表 4 地域主権戦略会議の開催状況（つづき）

回 数・日 時	主 な 議 事 内 容
第 9 回 (2010 年 12 月 16 日)	○出先機関改革について ○補助金等の一括交付金化について
第 10 回 (2010 年 12 月 27 日)	○出先機関改革について ○補助金等の一括交付金化について ○義務付け・枠付けの見直し等について
第 11 回 (2010 年 1 月 25 日)	○地域主権改革の今後の進め方について ○出先機関改革について

出典：内閣府 HP

廃止，⑦地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し），⑧自治体間連携・道州制，⑨緑の分権改革の推進の 9 点を挙げた。ここではそのうち，①と②，④の内容について見てみたい。③については，道州制との関連から次項で触れたい。

義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大は，分権改革委の第 3 次勧告に対応するものである。政府は，第 3 次勧告に基づいて各府省に対応を打診し回答があったものを中心に，2009 年 12 月 15 日，地方分権改革推進計画を閣議決定し，63 項目 121 条項の第 1 次見直しを行った。その後も第 1 次見直しで取り上げられたもの以外の義務付け・枠付けの見直しの検討を続け，この戦略大綱において 308 項目 528 条項の第 2 次見直しについての結論を得た旨が示された。これに関する法制上の措置については，平成 23 年の通常国会に提出することも明記された。

基礎自治体への権限移譲については，第 1 次勧告に対応するものである。第 1 次勧告では，61 法律 350 の事務移譲リストが示されたが，これについて再検討し 68 項目 251 条項の移譲リストを示した。第 1 次勧告に対して項目ベースで 72%の実施率となっている。これについても平成 23 年の通常国会に提出する旨が明記された。

ひも付き補助金の一括交付金化は，民主党の地域主権改革の目玉の一つでも



ある。戦略会議の一員である神野直彦氏が関係府省、地方三団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）からヒアリングを行い、「一括交付金化の基本的な考え方（試案）」をまとめた。戦略大綱は、その試案に基づく議論の結果である。一括交付金化の基本方針としては、「各府省の枠にとらわれず、ブロックの政策目的の範囲で、いかなる政策にどれだけの予算を投入し、どのような地域を目指すのかを、住民自身が考え、決めることができるよう、デザインされなければならない」<sup>(21)</sup>とした。また、一括交付金の対象範囲については、社会保障や義務教育関係などで「基本的に、全国画一的な保険・現金給付に対するものや地方の自由裁量拡大に寄与しない義務的な負担金・補助金等は、一括交付金化の対象外とする」<sup>(22)</sup>とした。ただし、「一括交付金化の対象としないものは、最小限のものに限定する」<sup>(23)</sup>ともしている。今後の進め方としては、投資に係る補助金等については平成23年度以降、経常に係る補助金等については平成24年度以降段階的に実施するとしている。

戦略大綱の主な内容は以上のようなものであるが、これに決着するまでのプロセスにおいても霞が関から多くの注文が寄せられ修正を余儀なくされた。例えば、一括交付金化については、神野氏の試案にあった「地域が『自己決定できる財源』」の語が削除された。これは補助金を維持したい国土交通省からの要請によるものと言われている。一括交付金の対象範囲をめぐっても、試案の「現金給付は国、サービス給付は地方」とする整理の原則が削除され、整理の仕方が曖昧になった<sup>(24)</sup>。

本項では、まず地域主権の意味を考え、次に自民党政権下での地方分権改革推進委員会から政権交代後の民主党政権による地域主権戦略会議の設置に至る動きを振り返り、さらには、地域主権改革の方向性が整理された地域主権戦略大綱の主な内容について見てきた。自民党時代の地方分権改革と民主党政権による地域主権改革のちがいを、小論の分析の視角である利益、アイディア、制度の3点から整理するならば次のようなことが言える。

利益については、まず利益の対象者を明確にしなければならない。つまり、霞が関の各府省にとっては、自民党時代の地方分権改革についても、民主党政

表 5 地域主権戦略大綱（構成と概要）

<p>第 1 地域主権改革の全体像</p>	<p>◆「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」</p> <p>◆国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働して「国のかたち」をつくる。「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本。その中でも住民に身近な基礎自治体を重視</p> <p>◆戦略大綱は、地域主権改革を総合的かつ計画的に推進するため、当面講ずべき必要な法制上の措置その他の措置を定めるほか、今後おおむね 2～3 年を見据えた改革の取組方針を明らかにする。戦略大綱に基づく改革の取組の成果等を踏まえ、平成 24 年夏を目途に「地域主権推進大綱（仮称）」を策定</p> <p>◆総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を中心に、より一層の政治主導で集中的かつ迅速に改革を推進。適時に国と地方の協議の場を開催し、国と地方の実効ある協議を行い、改革の推進及び国と地方の改革の効果的・効率的な推進を図る。</p>
<p>第 2 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の見直し</p>	<p>1 取組の意義等</p> <p>2 これまでの取組と当面の具体的措置</p> <p>3 今後の課題と進め方</p>
<p>第 3 基礎自治体への権限移譲</p>	<p>1 基礎的な考え方</p> <p>2 具体的な措置</p> <p>3 円滑な権限移譲の実現に向けて</p> <p>4 今後の取組</p>
<p>第 4 国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）</p>	<p>1 改革に取り組む基本姿勢</p> <p>2 改革の枠組み</p>

表5 地域主権戦略大綱（構成と概要）（つづき）

第5 ひも付き補助金 の一括交付金化	1 趣旨 2 一括交付金の対象範囲 3 一括交付金の制度設計 4 導入のための手順
第6 地方税財源の充 実確保	1 これまでの取組の実績と成果 2 今後の課題と進め方
第7 直轄事業負担金 の廃止	
第8 地方政府基本法 の制定（地方自 治法の抜本見直 し）	1 地方公共団体の基本構造 2 議会制度 3 監査制度 4 財務会計制度
第9 自治体間連携・ 道州制	1 基本的考え方 2 今後の取組
第10 緑の分権改革の 推進	1 基本的考え方 2 具体的取組

出典：内閣府 HP

権の地域主権改革についても消極的な態度を取り続けることにより、改革を潰し、もしくは改革の進度を遅らせ、自省の権限を温存させることが最大の利益である。この点については、霞が関の行動は、地方分権改革に対しても地域主権改革に対しても一貫している。自民党にとっては、地方分権改革（特に第2次分権改革）に取り組むことがどれほど大きな利益となったのかは不明である。霞が関の各府省を敵にまわし、結局、改革が進展しなかった場合に自民党が被るダメージのほうが大きいと言える。民主党にとっては、地域主権改革は新たな改革への取り組みをアピールする意味では利益があったが、政策には優先順位があり民主党にとっての利益面にも優先順位があった。つまり、民主党にとって取り組まなければならない他の改革課題が山積し、それらの課題のほうがより世論に支持されるとすれば、地域主権改革は民主党にとって必ずしも優先順

## 地域主権改革の現状と課題（石見）

位の高い課題ではなく、また、利益もそれほど大きくないと言える。

アイディアについては明確である。自民党の地方分権改革では、「権限委譲」が基本的なアイディアであり、民主党の地域主権改革では、「下からの改革」が基本的なアイディアであった。自民党は認識しなかったかもしれないが、民主党が「権限委譲」の意味を「国が有する権限を地方に付与すること」であると定義し、自民党時代の地方分権改革を「上からの改革」と位置づけたことにより、少なくともこのアイディアをめぐる議論では、民主党が勝利したと言える。

最後に制度の面から両者の改革のちがいについて見ると、一つ大きく異なるのは、改革の進め方についてである。つまり、民主党の地域主権改革では、専門家と関係閣僚の両者から構成される地域主権戦略会議という推進機関を設置した。自民党政権での地方分権改革における専門家で構成される審議会（分権改革委）と閣僚のみで構成する機関（地方分権改革推進本部）という2本立ての機関を1つに統合した。これは確かに改革を進める制度装置の大きなちがいではあるが、結局は、その制度装置を使う政治の力量に負う部分が大きい。その意味では、改革推進の制度装置のちがいは、改革の成果に与える影響は直接的なものではないと言える。

## （2）道州制をめぐる自民党と民主党の主張のちがい

次に小論が掲げる2番目の「問い」である「なぜ民主党は道州制に消極的なのか」という点について考えたい。なぜ民主党が道州制に消極的なのかについて考える前に、なぜ自民党は道州制に積極的なのかについて考えたい。道州制論は、これまでの戦後の歴史の中で幾度か周期的な盛り上がりを見せ、しかしながら、結局実現することなく今日に至っている改革構想である。第2次分権改革の概要を振り返った部分でも述べたが、第2次分権改革において、道州制が論じられたのは市町村合併の延長線上においてであった。それはその通りであるが、自民党がかくも積極的に道州制問題に関わったのか、その明確な理由は分からない。多分理由は一つではなく、複数の理由や背景が重なり合って、

積極的に関わらせることになったのではないと思われる。その複数の理由・背景とは、例えば、道州制論は上記のようにこれまでも幾度も議論され、それなりに議論が成熟してきており、地方分権改革や市町村合併がある程度目途が付いたこの機会に道州制についても実現させようという空気が醸成されたというのが一つの理由である。また、市町村については、明治の大合併や昭和の大合併、そして、平成の大合併により、時々の社会経済情勢に対応してその規模が拡大されてきたが、都道府県については、1890（明治23）年の府県制の創設以来ほとんど変化が見られない。21世紀に入り、情報・交通インフラが高度に発達した今日、都道府県制度の再編が求められたというのがもう一つの理由である。さらには、国の出先機関と都道府県との二重行政の無駄が論じられ、両者を統合するものとして道州制が目指されたというのも一つの説明である。最後に、なかなか進まない分権改革の起爆剤として道州制が構想されたという見方もできる。以上のように理由・背景は一つではないが、このような複数の理由・背景の合算の結果として自民党を道州制推進に向かわせることになったと言える。

その反対に、なぜ民主党は道州制に消極的なのか。残念ながらその答えも明確ではない。推測の域を出ないが、民主党の中には、地域主権改革の進め方について「原理主義的」な思想があるように思われる。それは、道州制のような受け皿論は後回しにして、まず、国から地方への権限移譲を優先すべしという思想である。そこで、道州制については、全く批判しているわけではなく、優先順位が遅いということである。受け皿論を後回しにする点では、第1次分権改革における分権委の改革推進戦略と似ている。道州制に対しては消極的な半面、民主党が非常に強い関心を示しているのが、国の出先機関の廃止についてである。分権改革委の第2次勧告では統廃合であったが、民主党は政権交代前のマニフェストの時点から原則廃止を掲げていた。地方主権戦略大綱においても、その方針は変わらず原則廃止を貫いた。ただし、各府省に対して出先機関の自己仕分けを命じた点については批判の声もある。つまり、各府省に任せたら「お手盛り仕分け」になる危険性が強いからである。以上のような出先機関

### 地域主権改革の現状と課題（石見）

廃止を求める強い姿勢を考え合わせると、民主党の地域主権改革の進め方としては、権限移譲や出先機関の廃止をまず進め、その上で道州制への再編という道筋が考えられていたと言える。

このような道州制や出先機関問題に対する自民党と民主党の対応のちがいについてであるが、利益、アイディア、制度の分析視角に基づいて見ると、何が見えてくるのか次に考えたい。まず、利益についてであるが、自民党が道州制を推進する利益は上記のようによく分からない。繰り返しになるが、一つの理由によるものではなく、複数の理由・背景を総合的に考慮した上で利益があると判断したと言える。一方、民主党にとっては、権限移譲や出先機関の廃止を優先するほうが、自民党とのちがいもアピールでき、一貫した党の方針を主張できるという利益がある。アイディアについても説明が難しい。民主党については、受け皿論の棚上げというアイディアがあったと言える。自民党については、道州制論推進の明確なアイディアはなく、（理念的な議論より）実務的な必要性が論じられたと言える。制度については、自民党政権では、自民党内に道州制推進本部を設置し、また、渡辺善美道州制担当相の私的諮問機関として「道州制ビジョン懇」（会長：江口克彦，PHP 総合研究所社長）などが設けられ、道州制推進の制度装置が整えられた。こうした制度装置の設置が道州制推進論にはずみを付けることになった。

### （3）地域主権改革を進めるための条件

はじめにも述べたが、鳩山首相（当時）は地域主権改革を「1丁目1番地」と評し、民主党および鳩山内閣にとって最重要な改革課題であるとの認識を示した。しかしながら、実際には、「政治とカネの問題」や普天間基地の移設問題など山積する他の政治課題に振り回され、地域主権改革に集中する余裕がなかった。その状況は、現在の管内閣についても同じである。また、鳩山内閣では、政治主導を明確に打ち出し、霞が関（官僚制）との対決姿勢を強く示していたが、管内閣では、政治主導の旗は掲げながらも、霞が関との協力関係を築くという姿勢を示している。政と官が、良い意味での協力関係を確立するこ

とは必ずしも否定するべきことではない。ただし、地域主権改革の現実を考えると、各府省の官僚たちは、これ以上の地域主権（地方分権）改革を進めることに強い抵抗を示しており、霞が関との協力関係の確立が、結局、管内閣が官僚制に取り込まれることになり、地域主権改革の実現を難しくすることが懸念される。最近、予算編成や事業仕分けをめぐり、各省の政務三役（大臣、副大臣、政務官）が、各省の利益代表になりつつある状況（自民政権時代におけるように）を見ていると上記の懸念は現実的なものに思える。

さて、このような実際の状況に対して、今後、地域主権改革をさらに進めるための方策について次に試論的に考えてみたい。ここでは、小論が設定する利益、アイディア、制度を「分析視角」というより、今後の発展可能性を模索する一つの手がかりとして用いるつもりである。まず、利益についてであるが、現在、民主党（管内閣）が最も懸念していることは内閣支持率であろう。つまり、地域主権改革の推進が、世論に支持され、内閣支持率の上昇につながるようであれば、民主党政権は今以上に本腰を入れて地域主権改革に取り組むことが予想される。そのような状況になれば、民主党のみならず、各党が地域主権（地方分権）について積極的に論じ、大きな政治の風が吹くことになる。それでは、世論の関心を喚起するためにはどうすればよいのか、これについて考えなければならない。実は自民党時代の地方分権改革についても言われてきたことであるが、「分権」と言っても、その意味や長所が一般市民（国民、住民）には分かりにくい。市民には、集権であろうと分権であろうと、国や地方自治体といった政府が担うことであり、自分たちの生活には直接結び付かないというイメージが強い。特に、義務付け・枠付けの見直しなどの技術的な問題になると、「小難しくて」市民の関心は薄い。そこで、世論の関心を喚起するためには、一般市民に興味を持たせるよう、分権改革で市民の生活がどう変わるのかについて分かりやすく説明することが必要である。

次にアイディアの面から見ると、民主党が掲げる「下からの改革」という点をさらにアピールし、「市民のための改革」である点を強調すべきである。その点では、「シビル・ミニマムの思想」や「地方の時代」に相当する地域主権

## 地域主権改革の現状と課題（石見）

の理念を明瞭に表現する“キャッチフレーズ”が必要である。いかんせん地域主権の語では、キャッチフレーズとして分かりにくい。

最後に制度についてであるが、地域主権戦略会議という改革推進の制度装置は良いとしても、それを支える事務局機能の充実が必要である。現在の戦略会議の事務局機構は、その前の分権改革委事務局がそのまま改称したものである。分権改革委事務局は、3人の次長が総務省2人(旧総務庁, 旧自治省から各1人)、財務省1人の出向者で、局員についても地方自治体や民間企業からの派遣職員も少数はいるものの、大半は各府省からの出向者で構成された。これらの出向官僚たちは、やはり親元の府省の利益に反するような行動はできず、各府省がこれ以上の地域主権（地方分権）改革の進展を望まない場合、彼らに積極的な役割を期待することは望めないだろう。民主党が掲げる政治主導の地域主権改革を実現するためには、やはり自前の事務局機構を持つことが必要である。その際、自治体や民間企業、労働組合、研究者なども有力な人材を提供すると思われるが、やはり霞ヶ関の文化や慣習を熟知した官僚の力が、各府省の官僚たちと交渉する場合には必要になる。そこで、小泉内閣の構造改革の際に協力したような「脱落官僚」の協力があれば、戦略会議の事務局は非常に強化される。各府省の利害に取り込まれない自由で情熱溢れる官僚たちを戦略会議事務局にリクルートする制度構築が必要である。

## 4 おわりに

小論では、民主党政権が掲げる地域主権改革に関して、地域主権と地方分権のちがいが、なぜ民主党は道州制に消極的なのか、地域主権改革をさらに進めるための条件という3つの「問い」を設定して、それに対して、最近の政治学研究（特に制度改革に関する研究）の動きをレビューして出てきた利益、アイデア、制度という3つの分析視角から特徴や問題点、課題などを明らかにしてきた。

3つの「問い」に対して、利益、アイデア、制度という分析視角によって



きちんと説明できたところもあるし、まだ説明が不十分なところもある。特に、民主党が道州制に消極的な理由、一方、自民党が積極的な理由については推測の域を出ていない。これらの点については、分析視角をさらに精緻化するとともに、実証の努力を今後も続けていきたい。

最後に一つ指摘して小論のまとめとしたい。2000年に実現した第1次分権改革は、機関委任事務制度の廃止を中心とする成果を残し、社会一般の評価も高いものである。ただし、この改革が実現するまでには、かなり長い時間を要した。1995年の地方分権推進法の制定および分権委の設置のみに始まるものではなく、戦後の長い議論の歴史の上に実現した改革である。大きく困難な制度改革を実現するためには、時間と議論の積み重ね（成熟）が必要であり、また、タイミングや政治力も必要である。時間に限って言えば、官僚制には継続性があるが、政治の場合、選挙や支持率、党内の力学などに左右され、政権の寿命のほうが官僚制より短いのが一般的である。つまり、時間の要素は、官僚制にとっては「強み」になるが、政治にとっては「弱み」になる。官僚たちが時間かせぎをして、改革に反対するか消極的な対応をしている間に政権交代が生じ、または首相が交代して、改革が挫折することが多いからである。その点を考えると、政権交代にも関わらず、「地方分権」から「地域主権」へという看板やアプローチの変更はあったものの、改革が継続した意味は大きい。今後も少しずつ改革や議論を積み重ねていくことが最も重要と言える。

## 注

- (1) 大嶽秀夫『自由主義的改革の時代：1980年代前期の日本政治』中央公論社、1994年
- (2) 大嶽秀夫『「行革」の発想』TBSブリタニカ、1997年
- (3) 代表的なものとして、近藤康史「比較政治学における『アイディアの政治』：政治変化と構成主義」（日本政治学会編『年報政治学 2006- II 政治学の新潮流：21世紀の政治学へ向けて』木鐸社、2007年）
- (4) イギリスのピーター・セルフが用いた概念。ピーター・セルフ（片岡寛光監訳）『行政官の役割』成文堂、1981年、pp.99-108。真淵勝が自らの本の中で紹介している。

真淵勝『官僚』東京大学出版会，2010年，p.41

- (5) 伊藤正次『『文化理論』と日本の政治行政研究：その限界と可能性』（『季刊行政管理研究』行政管理研究センター，1998年6月）
- (6) 真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか：政官関係の変貌』中公新書，1997年
- (7) 加藤淳子「政策知識と政官関係」（日本政治学会編『年報政治学 1995 現代日本政官関係の形成過程』岩波書店，1995年）
- (8) 木寺元「地方制度改革と官僚制：外部専門家のアイディアと行政官の専門性の視座から」（日本政治学会編『年報政治学 2008- II 政府間ガバナンスの変容』木鐸社，2008年）
- (9) 笠京子「歴史的新制度論と行政改革」（『季刊行政管理研究』行政管理研究センター，2002年6月），p. 30
- (10) 同上，p. 35
- (11) 同上，pp. 35-36
- (12) 2004年7月に任期満了し解散した。
- (13) 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会，2007年，p. 178
- (14) 同上，pp. 195-197
- (15) 同上，p. 186
- (16) 民主党の考える地域主権改革に関する解説書としては，原口一博『民主党が日本を変える！地域主権改革宣言』ぎょうせい，2010年。第2次分権改革および地域主権改革の流れについては，宮脇淳『創造的政策としての地方分権：第2次分権改革と持続的発展』岩波書店。宮脇は，分権会議による審議を第2次分権改革の「前期」と捉え，分権改革委による審議を「中期」と捉えている。この流れからすると，民主党による地域主権改革は「後期」として捉えられることになり，地域主権改革も第2次分権改革の中に位置づけられることになる（上記の書でそのように明示されているわけではない）。
- (17) 民主党「政権政策 Manifesto 2009」p. 19
- (18) 玉野井芳郎『地域分権の思想』東洋経済新報社，1977年
- (19) 白藤は，民主党の「地域主権」概念の定義の不明確性を批判し，その明確化の必要性について主張した。「地域主権」概念が不明確なのは地域主権推進一括法案においても見られたと指摘している。また，民主党のいう地域主権とは，地域住民による「自己決定と自己責任」の意味で，「住民主権」と言うべきであると指摘した。白藤博行『『地域主権』の改革と法理：真正地方自治改革に向けての創造的批判』（渡名喜庸安・行方久生・晴山一穂編『『地域主権』と国家・

自治体の再編』日本評論社，2010年），p. 56

- (20) 地域主権戦略会議は，閣議決定により設置された機関で，地方分権改革推進法は未改正のままであったが，戦略会議の発足により分権改革委の機能は実質的に終了した。宮脇は，戦略会議は分権改革委を「事実上書き」したと表現している。前掲，宮脇『創造的政策としての地方分権』p.125
- (21) 望月達史『『地域主権戦略大綱』について』（『市政』2010年8月），p.13
- (22) 同上，p. 13
- (23) 同上，p. 13
- (24) 鎌田司「3頭立ての馬車を乗りこなせるか国と地方の協議の場で主導権を」（『市政』2010年8月），p. 17